



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.003.01.2017

R/17/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | R/17/003 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu |
| <i>Kontrolerzy</i> | 1. Ewa Tomaszewska, doradca prawny upoważnienie do kontroli nr LOP/40/2017 z dnia 5.04.2017 r. 2. Celina Augustyn, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/42/2017 z dnia 5.04.2017 r. 3. Przemysław Sparczyński, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/41/2017 z dnia 5.04.2017 r. 4. Piotr Mastalerz specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/57/2017 z dnia 26.05.2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.1-6)</p> |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Starostwo Powiatowe w Opolu ¹ |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Henryk Lakwa- Starosta Opolski ² <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.7)</p> |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Powiat Opolski³ zapewnił organizację pięciu wymaganych dla Powiatu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej⁴, jednak dwa spośród tych punktów zostały zlokalizowane na terenie Miasta Opola, tj. poza obszarem Powiatu. Lokale te zostały wyposażone w niezbędne urządzenia techniczne i teleinformatyczne, jak też zapewniono do nich dostęp osób niepełnosprawnych i mających problemy z poruszaniem się.

Współpraca nawiązana przez Starostę z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Opolu⁵ i Okręgową Radą Adwokacką w Opolu⁶ oraz zawarcie stosownych porozumień z tymi podmiotami umożliwiło wyznaczenie radców prawnych i adwokatów udzielających mieszkańcom powiatu opolskiego⁷ nieodpłatnej pomocy prawnej w mieście Opolu, a prowadzenie punktów npp w Niemodlinie, Ozimku i Prószkowie zostało powierzone organizacjom pozarządowym wyłonionym w rzetelnie przeprowadzonych otwartych konkursach ofert. Umowy zawarte z radcami prawnymi, adwokatami i organizacjami pozarządowymi zapewniały udzielanie takiej pomocy od początku 2016 r. we wszystkich pięciu punktach npp, przy czym w 2017 r. działalność punktów npp w Niemodlinie, Ozimku

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dalej: Powiat.

⁴ Dalej: punkt npp.

⁵ Dalej: OIRP.

⁶ Dalej: ORA.

⁷ W umowach zawartych na 2017 r. zrezygnowano z tego ograniczenia podmiotowego.

i Prószkowie została rozszerzona poprzez zapewnienie udzielania pomocy prawnej dodatkowo na obszarze dziewięciu gmin Powiatu, co w ocenie NIK stanowi dobrą praktykę.

W okresie objętym kontrolą, we wszystkich punktach npp udzielonych zostało łącznie 609 porad⁸, co przy uwzględnieniu kwot wydatkowanych na ten cel ze środków otrzymanej przez Powiat w 2016 r. i w I kwartale 2017 r. dotacji celowej powodowało, że jednostkowy koszt udzielonej porady kształtował się na poziomie 786,25 zł w 2016 r. i 362,29 zł w I kw. 2017 r.

Środki tej dotacji przekazywane były w kwotach oraz terminach umożliwiających realizację przez Powiat zadania organizacji punktów npp. Starosta zapewnił także rzetelne sporządzenie zbiorczych informacji z wykonania ww. zadania oraz terminowe ich przekazywanie zarówno Ministrowi Sprawiedliwości, jak i Wojewodzie Opolskiemu. Powiat realizował działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o możliwościach uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej za pośrednictwem strony internetowej Starostwa, Biuletynu Informacji Publicznej oraz lokalnej prasy i radia, lecz czynności w tym zakresie podejmowano przede wszystkim w początkowym okresie realizacji zadania.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności organizacji dwóch spośród pięciu przypadających na powiat punktów na terenie Miasta Opola, tj. gminy spoza obszaru Powiatu, a także nieuwzględnienia w treści umów zawieranych z adwokatami na 2016 r. zasad dopuszczenia do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej osób wyznaczonych przez organ samorządu zawodowego adwokatów, co skutkowało przypadkami faktycznego udzielania porad przez osoby inne niż wskazane przez ORA. Stwierdzono ponadto, że z powodu nieokreślenia zarówno w zawieranych przez Powiat umowach z adwokatami i radcami prawnymi, jak i obowiązujących w Starostwie aktach wewnętrznych, mechanizmów kontroli prawidłowości realizacji zobowiązań umownych, nadzór nad wykonywaniem zadania nieodpłatnej pomocy prawnej nie był sprawowany rzetelnie. Powiat nie realizował także czynności obejmujących kontrolę wykonania zadania publicznego powierzonego wyłonionym w otwartym konkursie ofert organizacjom pozarządowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej pod kątem zgodności z przepisami i skuteczności zapewnienia dostępu do takiej pomocy

Opis stanu faktycznego

We wrześniu 2015 r. Minister Sprawiedliwości zobowiązał starostów powiatów z terytorium województwa opolskiego⁹ do podjęcia określonych ustawą z dnia 28 sierpnia 2015 r. *o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*¹⁰ czynności, wraz z nałożeniem na nich obowiązku dochowania terminów umożliwiających wprowadzenie w życie nowych rozwiązań z dniem 1 stycznia 2016 r. Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o npp, zadanie organizacji sieci punktów npp w 2016 r. Powiat realizował samodzielnie, a w 2017 r. wspólnie z jedenastoma gminami z terenu Powiatu.

W treści pisma z dnia 21 października 2015 r.¹¹ Starosta przekazał Wojewodzie Opolskiemu informację o lokalizacji i harmonogramie pracy punktów npp wyznaczonych dla mieszkańców powiatu opolskiego, które usytuowano w lokalach należących do powiatowego zasobu nieruchomości, w tym dwa na terenie Miasta Opola i trzy na obszarze Powiatu: w Niemodlinie, Prószkowie i Ozimku.

⁸ Tj. udzielono pomocy prawnej w jednej z form wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej* (Dz. U. poz. 1255, ze zm.), dalej: ustawa o npp.

⁹ Pismo Ministra Sprawiedliwości Borysa Budki z dnia 3 września 2015 r. DZP-III-4670-16/14.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1255 ze zm.; dalej: ustawa o npp.

¹¹ Nr SO.8130.1.2.2015.HŚ.

W wyniku działań umożliwiających zidentyfikowanie zainteresowania gmin z obszaru Powiatu uruchomieniem punktów npp na ich terenie, w 2017 r. Starosta przystąpił do realizacji zadania organizacji sieci tych punktów na podstawie porozumień zawartych z 11 gminami¹², które zadeklarowały wolę nawiązania tego rodzaju współpracy. Zarządzeniem z 29 grudnia 2016 r. nr 120.48/2016 Starosta określił powiatowe i gminne lokale, w których usytuowano punkty npp, ustalając harmonogram pracy dwóch punktów zlokalizowanych w lokalach powiatowych w Mieście Opolu, powierzonych do prowadzenia adwokatowi (budynek Starostwa Powiatowego w Opolu przy ul. Ks. Opolskich 27) i radcom prawnym (budynek Starostwa Powiatowego w Opolu przy ul. 1 Maja 29) i trzech punktów powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym¹³, zlokalizowanych łącznie w dwunastu lokalach, w tym jedenastu lokalach gminnych i jednym lokalu powiatowym w Zespole Szkół w Niemodlinie. W ramach każdego z tych punktów przewidziano udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych dniach tygodnia w wymiarze czterech godzin dziennie w różnych miejscowościach¹⁴. W przypadku punktu powierzonego do prowadzenia Stowarzyszeniu OPPEN Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo z siedzibą w Opolu¹⁵ (Ozimek, Suchy Bór, Prószków i Tarnów Opolski), zgodnie z treścią oferty wyłonionej w otwartym konkursie ofert, czas pracy tego punktu został wydłużony o 1 godzinę dziennie, tj. łącznie o pięć godzin w tygodniu.

(dowód: akta kontroli str.1397-1405)

Z zachowaniem przewidzianych w art. 26 ust. 2 i art. 10 ust. ustawy o npp terminu, Powiat zawarł z OIRP w Opolu oraz ORA w Opolu dwa porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu opolskiego.

(dowód: akta kontroli str.166-186, 227-254)

1.1.W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego, przewidującym organizację i wykonywanie m.in. zadań zleconych w ramach upoważnień ustawowych wprowadzono w styczniu 2016 r. do katalogu zadań Wydziału Spraw Obywatelskich w § 33 ust. 26 realizację zadań wynikających z ustawy o *nieodpłatnej pomocy prawnej*, w tym zawieranie umów z właściwymi organami samorządów prawniczych, przeprowadzanie konkursu i wyłonienie organizacji pozarządowych oraz nadzór nad prawidłowym przygotowaniem sprawozdań oraz analiz. Przedmiotowe zadania z dniem 22 grudnia 2016 r.¹⁶ przeniesione zostały do zakresu działania nowoutworzonego Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych¹⁷ (§ 33 ust. 29 Regulaminu Organizacyjnego¹⁸).

W całym kontrolowanym okresie naczelnik wydziału¹⁹ uprawniony był do dokonywania podziału zadań pomiędzy stanowiska pracy oraz do ustalania indywidualnych zakresów czynności pracownikom Wydziału. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem bieżących zadań przez ww. Wydział (wcześniej przez Wydział Spraw Obywatelskich) należało do Wicestarosty.

Przed wejściem w życie przepisów ustawy o npp, tj. 21 grudnia 2015 r. zakresy czynności dwóch pracowników - inspektorów Wydziału Spraw Obywatelskich²⁰ rozszerzono o zadania określone ww. przepisami, dokonując ich podziału odpowiednio na sprawy dotyczące:

- przygotowywania dokumentacji związanej ze świadczeniem npp przez radców prawnych i adwokatów (porozumień z organami samorządu zawodowego, umów);

¹² Tj. Gminą Chrzastowice (do porozumienia z 12.10.2016 r. zawarto aneks z 17.02.2017 r. zmieniający lokalizację punktu npp z pierwotnie ustalonej miejscowości Suchy Bór na miejscowość Dębska Kuźnia), Gminą Dąbrowa, Gminą Dobrzeń Wielki, Gminą Komprachcice, Gminą Łubniany, Gminą Ozimek, Gminą Popielów, Gminą Prószków, Gminą Tarnów Opolski, Gminą Tułowice oraz Gminą Turawa.

¹³ W tym dwa punkty prowadzone przez Fundację TOGATUS PRO BONO z siedzibą w Olsztynie oraz jeden prowadzony przez Stowarzyszenie OPPEN Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo z siedzibą w Opolu.

¹⁴ Punkt nr 1: Dąbrowa, Niemodlin (2dni), Komprachcice i Tułowice, punkt nr 2: Popielów, Dobrzeń Wielki (2 dni), Turawa i Łubniany oraz punkt nr 3: Ozimek (2 dni), Suchy Bór (od 17.02.2017 r. Dębska Kuźnia), Prószków i Tarnów Opolski.

¹⁵ Dalej: Stowarzyszenie OPPEN.

¹⁶ Załącznik do uchwały nr 1019.

¹⁷ Wydział Edukacji i Spraw Społecznych powstał z połączenia Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu; dalej: Wydział Edukacji.

¹⁸ Wprowadzonego uchwałą nr 1019/2016 Zarządu Powiatu Opolskiego z dnia 22 grudnia 2016 r.

¹⁹ W kontrolowanym okresie funkcje Naczelnika Wydziału sprawowali kolejno S.P. - od 2 lipca 1999 r. do 23 grudnia 2016 r. oraz I.Sz. - od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli.

²⁰ H.Ś. oraz E.K.

- organizacji otwartego konkursu ofert na wyłonienie organizacji pozarządowej do prowadzenia punktów npp.

Oprócz ww. zadań obowiązkiem każdej z osób było terminowe przygotowanie dokumentacji sprawozdawczej kierowanej do Ministra Sprawiedliwości oraz Wojewody Opolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 48-58b, 69-83, 92-93, 97-98)

1.2. Pracownicy Wydziału, którym powierzono zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej legitymowali się wykształceniem wyższym z zakresu inżynierii środowiska oraz średnim ogólnokształcącym. W okresie poprzedzającym uruchomienie punktów npp Powiat nie przeprowadzał analiz pod kątem wystarczających zasobów kadrowych do wykonywania nowych zadań w celu przygotowania się do realizacji zadań w zakresie realizacji przepisów ustawy o npp. Pracownicy Wydziału nie brali również udziału w żadnych szkoleniach, umożliwiających uzupełnienie posiadanej wiedzy i kwalifikacji. Na brak oferty szkoleń, pomimo takiej potrzeby, wskazała Wicestarosta, wyjaśniając: (...) *zabrakło wielu wytycznych do realizacji zadania, w tym m.in. do tworzenia umów z radcami i adwokatami, do ich wynagradzania; brakowało również oferty szkoleń dla osób realizujących zadania.*

Ponadto, w ramach realizacji przez Naczelnika Wydziału nadzoru nad bieżącym wykonywaniem powierzonych zadań – nie ustalono wewnętrznych procedur regulujących sposób i formę przeprowadzania kontroli realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej przez podmioty, z którymi Powiat zawarł stosowne umowy i porozumienia. Powiat nie skorzystał także z możliwości wymiany doświadczeń związanych z organizacją systemu nieodpłatnej pomocy prawnej poprzez umożliwienie pracownikom realizującym zadania w tym zakresie udziału w panelu zorganizowanym przez Stowarzyszenie OPPEN w Opolu²¹.

(dowód: akta kontroli str. 10, 48-58b, 69-83, 92-93, 97-98, 1898-1899)

Jak podała E.K.: *Nie kontaktowaliśmy się z innymi Starostwami ani ekspertami. Nie wymieniałam doświadczeń, nie brałam też udziału w panelu zorganizowanym w październiku 2016 r. przez Stowarzyszenie OPPEN. Żałuję obecnie, że nie uczestniczyłam w tym spotkaniu, ale w tamtym okresie obowiązki służbowe mi nie pozwalały na obecność na panelu.*

(dowód: akta kontroli str. 562-563, 1517-1520)

1.3. W Starostwie obowiązywały procedury kontroli zarządczej oparte na *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, na które składały się w szczególności: zarządzenie Starosty w sprawie zatwierdzenia szczegółowych procedur kontroli finansowej przeprowadzanej przez Starostwo Powiatowe w Opolu²², zarządzenie Przewodniczącego Zarządu Powiatu Opolskiego w sprawie ustalenia Regulaminu przeprowadzania kontroli zarządczej w komórkach organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Opolu²³, a także zarządzenie Starosty regulujące zasady i organizację działalności kontrolnej w jednostce²⁴. Od września 2015 r. do dnia zakończenia kontroli nie wprowadzono do ww. dokumentów odrębnych zapisów odnoszących się do mechanizmów weryfikacji prawidłowości realizacji zadania npp.

(dowód: akta kontroli str. 205-225)

W lutym 2017 r. został przeprowadzony audyt²⁵ w zakresie prawidłowości realizacji przez Powiat zadań wynikających z ustawy o npp. W ramach przedmiotowego zadania audytowego zidentyfikowano niską efektywność realizacji zadania przejawiającą się w sukcesywnym spadku osób objętych pomocą w poszczególnych kwartałach 2016 r., tj. odpowiednio 157, 92, 86 i 58 osób²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 114-142, 504)

²¹ Nieodpłatna pomoc prawna – założenia a praktyka.

²² Zarządzenie nr OR.0135-28/10 z 25.08.2010 r.

²³ Zarządzenie nr OR.0135-12/10 z 14.04.2010 r.

²⁴ Zarządzenie nr OR.12027.2015 z 10.08.2015 r.

²⁵ Zadanie audytowe nr 1/2017, AW.1720.1.2017.

²⁶ Przy założeniu audytora, że każda faktycznie udzielona porada ma odzwierciedlenie w wypełnionej Karcie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej.

1.4. W latach 2015-2017 Rada Powiatu uchwaliła Roczne Programy Współpracy Powiatu Opolskiego z Organizacjami Pozarządowymi²⁷. W programach odnoszących się do lat 2016 i 2017 ujęto zadanie nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej dla mieszkańców powiatu opolskiego (pkt V ppkt 13 ww. programów rocznych na lata 2016 i 2017), każdorazowo w pkt VI.1.4 pn. *Priorytetowe zadania publiczne*.

W okresie poprzedzającym uruchomienie punktów npp, jak również w okresie późniejszym obejmującym realizację zadania Powiat nie podejmował współpracy z organizacjami pozarządowymi w formach, o których mowa w przepisach art. 5 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*²⁸, tj. polegających na wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności lub tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli współpracujących podmiotów, pomimo iż na terenie Powiatu działają organizacje pozarządowe posiadające doświadczenie w udzielaniu bezpłatnej pomocy prawnej²⁹.
(dowód: akta kontroli str.1099-1100,1353-1368)

1.5. Przed terminem wejścia w życie przepisów ustawy o npp, Powiat nawiązał współpracę z właściwymi organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych, w ramach której przekazał ORA i OIRP wzory stosownych porozumień w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu³⁰ wraz z propozycją ustalonego przez Starostę harmonogramu pracy punktów npp. Uchwałami Zarządu Powiatu przyjęto treść przedmiotowych Porozumień³¹, przy czym – z zachowaniem przewidzianych w art. 26 ust. 2 i art. 10 ust. 2 ustawy o npp terminu – Powiat zawarł porozumienie z OIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. i w 2017 r. odpowiednio 30.10.2015 r. i 7.11.2016 r., a porozumienia z ORA w dniach 30.10.2015 r. (dotyczące 2016 r.) oraz 31.10.2016 r. (dotyczące 2017 r.). Porozumienia te zawierały zapisy określające lokalizację punktów npp, harmonogram ich pracy oraz wysokość wynagrodzenia przysługującego odpowiednio radcom prawnym i adwokatom, określonego według ustawowej stawki godzinowej.

Zasady wyznaczania przez właściwe organy samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zostały określone przez Naczelną Radę Adwokacką³² oraz Krajową Radę Radców Prawnych³³ w regulaminach przyjętych uchwałami odpowiednio z dnia 19.09.2016 r. i z dnia 11.09.2015 r.

(dowód: akta kontroli str.166-186, 227-254, 1449-1502,1521-1525)

W grudniu 2015 r. i 2016 r. zostały podjęte uchwały Zarządu Powiatu w sprawie akceptacji umów o świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, wraz ze wzorami tych umów zarówno w stosunku do adwokatów (zał. Nr 1), jak i do radców prawnych (zał. Nr 2). Umowy indywidualne z adwokatami i radcami prawnymi w 2015 r. i 2016 r. zostały podpisane w ustawowych terminach (do 31 grudnia³⁴), co gwarantowało funkcjonowanie punktów npp zgodnie z określonym przez Starostę harmonogramem.

1.6. Do świadczenia npp w 2016 r. i 2017 r. ORA wyznaczyła 12 adwokatów, których dane zawarto w przekazanych Powiatowi odpowiednio w dniach 16.11.2015 r. i 18.11.2016 r. imiennych listach. W obu objętych kontrolą latach do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu Opolskiego OIRP wyznaczyła pięciu radców prawnych oraz 42 zastępców (w 2016 r.) oraz 25 zastępców (w 2017 r.)

(dowód: akta kontroli str.170-172, 232-234, 248-249, 1542-1543)

²⁷ Stanowiące załączniki do następujących uchwał Rady Powiatu Opolskiego: Uchwały Nr XIII/73/15 z dnia 6 listopada 2015 r. oraz Uchwały Nr XXIV/150/16 z dnia 27 października 2016 r.; dalej: Programy współpracy z opp.

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm., dalej: ustawa o *działalności pożytku publicznego*.

²⁹ Przykładem takiej organizacji jest Fundacja Restytucja, która prowadzi darmowe poradnictwo prawne.

³⁰ Pobranego ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości www.ms.gov.pl/darmowapomocprawna informujące o ramowych warunkach współpracy.

³¹ Uchwała nr 372/15 z 29 października 2015 r.

³² Dalej: NRA.

³³ Dalej: KRRP.

Umowy zawarte przez Powiat z adwokatami i radcami prawnymi zawierały obligatoryjną treść wymaganą przepisami art. 6 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o npp, w tym regulacje dotyczące zasad zapewnienia zastępstwa w przypadku niemożności osobistego świadczenia usług. W odniesieniu do umów zawartych przez Powiat z adwokatami, zapisy w tym zakresie przewidywały obowiązek uprzedniego informowania Powiatu o konieczności zastępstwa adwokata. W przypadku umów zawieranych z adwokatami na 2016 r. i na 2017 r. różniły się one między sobą tym, że w 2017 r.³⁵zastrzeżono, iż zastępca może być ustanowiony wyłącznie spośród grupy 12 adwokatów wyznaczonych uprzednio przez ORA.

(dowód: akta kontroli str.178-189, 342-351)

Również w treści indywidualnych umów zawartych z radcami prawnymi przyjęto zapisy zobowiązujące Zleceniobiorców do uprzedniego informowania Powiatu o konieczności zastępowania radcy prawnego, przy czym – jak już wyżej wskazano – OIRP wskazały zarówno radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu, jak i ich zastępców, co odpowiadało zapisom uchwalonego przez KRRP regulaminu wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i dokumentowania tej pomocy, jak i zapisom Porozumienia pomiędzy Dziekanem OIRP a Powiatem.

(dowód: akta kontroli str. 183a-183d, 227-254, 568-570)

W 2016 r. w 11 przypadkach w trakcie objętego umową okresu świadczenia npp, przez część dni danego miesiąca kalendarzowego, na który zawarta była z adwokatem umowa o świadczenie npp – pomoc ta była faktycznie świadczona przez zastępców ustanowionych przez adwokatów – Zleceniobiorców, a nie wyznaczonych przez ORA.

W 2016 r. w czterech³⁶ przypadkach adwokat, pomimo iż nie świadczył osobiście usług nieodpłatnej pomocy prawnej, co potwierdzały złożone na sporządzonych w miesiącu którego dotyczyła zawarta z Powiatem umowa kartach nieodpłatnej pomocy prawnej podpisy zastępcy, nie poinformował Powiatu o konieczności zapewnienia zastępstwa. W odniesieniu zaś do jednej z tego rodzaju umów, dotyczącej świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w maju 2016 r., zgłoszenie konieczności zastępowania adwokata w całym okresie jej realizacji zostało dokonane już w dniu jej zawarcia poprzez wskazanie danych zastępców tego adwokata.

(dowód: akta kontroli str.318, 1839-1840)

1.7. W 2016 r. Powiat realizował samodzielnie zadanie organizacji sieci punktów npp, z wykorzystaniem powiatowych zasobów lokalowych. W 2017 r. Powiat stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o npp zawarł 11 Porozumień, na podstawie których w ramach trzech punktów npp powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym, nieodpłatna pomoc prawna była świadczona także w lokalach należących do gmin. Zgodnie z treścią zawartych porozumień, gminy zobowiązały się do udostępnienia Powiatowi lokali spełniających określone w obowiązujących przepisach wymogi związane z prowadzeniem punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, pokrywania kosztów jego utrzymania i dostępu do usług telekomunikacyjnych, a także podania na swojej stronie internetowej informacji o godzinach otwarcia danego punktu. Do obowiązków Powiatu należało informowanie Gmin w formie pisemnej oownikach wyznaczonych do obsługi danego punktu oraz ponoszenie kosztów ich wynagrodzeń i kosztów materiałów pomocniczych związanych z działalnością punktu.

(dowód: akta kontroli str.328-330)

1.8. W objętych kontrolą postępowaniach konkursowych ogłoszenia o konkursie zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o *działalności pożytku publicznego*, w tym tryb i kryteria wyboru oferty, do których należały kryteria oceny formalnej i merytorycznej, sformułowane w sposób odpowiadający wymogom wynikającym z przepisów ustawy o npp. Jako merytoryczne kryteria oceny oferty wskazano: doświadczenie w realizacji zadań związanych z udzielaniem porad prawnych, możliwość wykonania zadania przez oferenta (zasoby kadrowe i kwalifikacje osób przy udziale których zadanie będzie realizowane), formy promocji zadania oraz wkład własny. Zgodnie z Kartą

³⁵ Przyjętych przez Zarząd Powiatu Opolskiego uchwałą z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie akceptacji umów o świadczenie usług nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r.

³⁶ Dotyczyło npp świadczonej w miesiącach: maj, sierpień, wrzesień, październik, listopad.

merytorycznej oceny oferty, stanowiącej załącznik do ogłoszenia, możliwość uzyskania najwyższej liczby punktów przewidziano w odniesieniu do kryterium wkładu własnego³⁷, oraz w odniesieniu do kryterium zasobów kadrowych i kwalifikacji osób realizujących zadanie³⁸. Jako niżej punktowane przyjęto kryterium doświadczenia³⁹ oraz kryterium formy promocji zadania⁴⁰. Zarząd Powiatu powołał Komisję Konkursową w celu zaopiniowania ofert złożonych w ramach konkursów na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. i w 2017 r. w składzie odpowiadającym wymogom określonym w art. 15 ust. 2b i ust. 2d ww. ustawy oraz wynikającym z pkt XII Rocznej program współpracy Powiatu Opolskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o *działalności pożytku publicznego* na rok 2016 i na rok 2017. Wszystkie osoby biorące udział w pracach Komisji złożyły oświadczenia o niepozostawaniu z podmiotem ubiegającym się o dofinansowanie w związku małżeńskim, stosunku pokrewieństwa, powinowactwa, przysposobienia i kurateli oraz niepozostawaniu członkiem tych podmiotów ani wolontariuszem wykonującym świadczenia na ich rzecz.

(dowód: akta kontroli str.1049-1076,1374-1379)

W wyniku rozstrzygnięcia przez Zarząd Powiatu Opolskiego rzetelnie przeprowadzonych postępowań konkursowych dokonano wyboru następujących ofert: w odniesieniu do prowadzenia punktów npp w 2016 r.: oferty Fundacji TOGATUS PRO BONO w Olsztynie na prowadzenie punktu npp w Niemodlinie, Stowarzyszenia Klub Jagielloński w Krakowie na prowadzenie punktu npp w Ozimku oraz Stowarzyszenia OPPEN w Opolu na prowadzenie punktu npp w Prószkowie, a w odniesieniu do 2017 r. prowadzenie dwóch punktów npp powierzono Fundacji TOGATUS PRO BONO w Olsztynie (punkt w Niemodlinie, Tułowicach, Dąbrowie, Komprachcicach i punkt w Popielowie, Dobrzenu Wielkim, Łubnianach i Turawie), a jednego punktu npp Stowarzyszeniu OPPEN w Opolu (punkt w Ozimku, Chrzęstowicach, Tarnowie Opolskim i Prószkowie).

(dowód: akta kontroli str.1521-1525)

W ramach realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów⁴¹ ww. podmioty przekazywały do Starostwa Powiatowego w Opolu w terminie do dnia 10-go każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym świadczona była pomoc w punkcie npp sprawozdania z wykonywania zadania publicznego⁴² wraz ze sporządzonymi w tym okresie kartami npp oraz pisemnymi oświadczeniami osób uprawnionych do skorzystania z pomocy, wymienionych w art. 4 ustawy o npp oraz pisemnymi oświadczeniami zawierającymi zgody tych osób na przetwarzanie ich danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 755-783, 1049-1076,1374-1379)

1.9. Informacje o poszczególnych punktach npp, ich lokalizacji wraz z harmonogramem (dokładnymi godzinami w każdym dniu) ich działania, a także informacją o podmiotach prowadzących dany punkt npp (OIRP, ORA lub organizacja pozarządowa) były w całym kontrolowanym okresie publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa oraz na stronie www.powiatopolski.pl. W 2017 r., w związku z zawarciem przez Powiat 11 porozumień z gminami z terenu Powiatu, informacje dotyczące zasad udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach npp były również udostępniane za pośrednictwem stron internetowych gmin, które zawarły z Powiatem ww. porozumienia. Ponadto, w internetowej wersji *Tygodnika Ziemi Opolskiej* (wydania z dnia 21 stycznia 2016 r. oraz

³⁷ Tj. 0-10 pkt, w tym 2 pkt za każdą dodatkową godzinę udzielania porad prawnych w tygodniu w ramach wolontariatu lub pracy społecznej osoby wymienionej w art. 5 i art. 11 ustawy o npp.

³⁸ Tj. 0,5-7,5 pkt (w tym 1 pkt za każdą umowę lub promesę zawartą z adwokatem, radcą prawnym lub doradcą podatkowym – maksymalnie 5 pkt oraz 0,5 pkt za każdą umowę lub promesę zawartą z osobą, o której mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o npp – maksymalnie 2,5 pkt).

³⁹ Tj. od 1 do 5 pkt, w tym 1 pkt za dwuletnie doświadczenie i 1 pkt za każdy dodatkowy rok.

⁴⁰ Tj. od 0 do 1 pkt, w tym maksymalnie 1 pkt za zastosowanie narzędzia promocji.

⁴¹ § 11 ust. 1-2.

⁴² Odpowiadające wzorowi określonymu w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania.

z 9 marca 2017 r.)⁴³. Starosta opublikował *Wykaz punktów nieodpłatnej pomocy prawnej*, a w wydaniu tego tygodnika z 9 marca 2017 r. poinformował także o zasadach korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str.328-330, 357-365, 367-372)

1.10.Przeprowadzone oględziny wykazały, że w pięciu skontrolowanych punktach npp⁴⁴ została spełniona większość wymogów, określonych przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w *sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej*⁴⁵, m.in. oznaczenie lokalu wskazywało dni i godziny udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, dostęp do lokalu uwzględniał potrzeby osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str.1011-1034)

1.11.Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp, Starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do uzyskania npp. Przed rozpoczęciem realizacji zadania, tj. 31 grudnia 2015 r. Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich jako administrator informacji wystąpił o utworzenie zbioru danych osobowych uprawnionych do uzyskania npp. W zakresie ochrony danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przed udzieleniem pomocy prawnej, administrator (Starosta) podjął następujące środki zabezpieczające przedmiotowy zbiór danych: a) każda z osób, z którymi powiat zawarł umowę została upoważniona do przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w zbiorze pn. *Dane osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej*; przy czym w 2016 r. upoważnienie dla adwokatów i radców było ważne tylko w okresie obowiązywania umowy lub wyznaczonego zastępstwa. Powyższą zasadę zmieniono w 2017 r. na rzecz upoważnienia wydanego na cały rok 2017; b) kontrola pracowników Starostwa nad tym, jakie dane osobowe, kiedy i przez kogo zostały do zbioru wprowadzone oraz komu są one przekazywane (sprawdzenie sposobu przechowywania oświadczeń w punktach npp); c) pobranie oświadczeń od osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną, m.in. w zakresie obowiązku zachowania w tajemnicy danych osobowych osób korzystających z npp. Kwestia upoważnienia nie była przedmiotem regulacji umownej.

(dowód: akta kontroli str. 433-447, 1866-1867, 1898-1899)

Przed rozpoczęciem realizacji zadania pracownikom Starostwa nie udzielono odrębnych upoważnień do przetwarzania danych osobowych, a czynności w tym zakresie realizowano na podstawie ogólnych upoważnień dotyczących wykonywania obowiązków pracowniczych w Wydziale Spraw Obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str.434-437)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W związku z ustaleniem w 2016 r. i w 2017 r. lokalizacji dwóch punktów npp na terenie Miasta Opola, Starosta zapewnił uruchomienie na terenie Powiatu trzech spośród pięciu przypadających na Powiat punktów. W myśl art. 8 ust. 2 ustawy o npp, na każdy powiat przypada liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej odpowiadająca mnożnikowi, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ww. ustawy. Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców Powiatu w 2013 r. (133.217 osób), Powiat zobowiązany był do zapewnienia uruchomienia pięciu punktów npp⁴⁶. Tymczasem, w okresie objętym kontrolą dwa punkty, których prowadzenie powierzono ORA i OIRP funkcjonowały na obszarze Miasta Opola, tj. gminy niewchodzącej w skład Powiatu.

Starosta Opolski wyjaśnił, iż wyznaczenie lokalizacji punktów npp w lokalach znajdujących się na terenie Miasta Opola i należących do powiatowego zasobu nieruchomości miało z założenia spełnić wolę ustawodawcy, bowiem osoby korzystające ze wsparcia jednostek

⁴³ Treść taka sama jak na stronie internetowej połączona z wykazem punktów.

⁴⁴ Oględziny przeprowadzono w pięciu punktach: Prószkowie, Łubnianach, Komprachcicach, Niemodlinie i Dębskiej Kuźni.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2186 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie npp.

⁴⁶ 133.217/25.000 stanowi liczbę 5,329, która po zaokrągleniu według zasad ustalonych w art. 20 ust. 4 zd. drugie ustawy o npp daje liczbę 5.

funkcjonujących w budynku przy ul. Książąt Opolskich, w którym mieści się siedziba Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie oraz Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej to potencjalni beneficjenci nieodpłatnej pomocy prawnej. W odniesieniu do lokalizacji drugiego z punktów npp w budynku stanowiącym siedzibę Starostwa (ul. 1 Maja 27 w Opolu) Starosta wyjaśnił, że umieszczenie punktu npp w tym samym budynku, w którym funkcjonują wydziały Starostwa (w tym: komunikacji, budownictwa, środowiska, oświaty i spraw społecznych). Zdaniem Starosty, to pozwala dotrzeć do jak największego kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str.1327-1329)

Według NIK z powołanych wyżej przepisów wynika obowiązek zorganizowania na terenie powiatu punktów npp w liczbie przypadającej na ten powiat, ustalonej adekwatnie do liczby ludności danej jednostki samorządu terytorialnego. NIK zauważa ponadto, że w piśmie z 3 września 2015 r. Minister Sprawiedliwości, akcentując potrzebę lokalizacji punktów npp jak najbliżej osób uprawnionych, wskazywał na konieczność rozważenia przez starostów w pierwszej kolejności możliwości organizacji punktów npp w lokalach gminnych, a dopiero w przypadku braku możliwości zawarcia stosownych porozumień, w lokalach powiatowych, co odpowiadało intencji ustawodawcy wyrażonej w treści uzasadnienia do projektu ustawy o npp⁴⁷.

Należy także wskazać, iż, w przypadku punktu npp przy ulicy Książąt Opolskich w Opolu, przyporządkowanego do ORA, liczba sporządzonych Kart npp w okresie od 1 marca 2016 r. obniżyła się znacząco⁴⁸, a w maju adwokat, z którym Powiat zawarła umowę nie przekazał ani jednej Karty npp, oświadczając na piśmie, że do punktu w całym miesiącu nie zgłosiła się ani jedna uprawniona osoba. W marcu oraz kolejnych miesiącach 2016 r. liczba Kart npp w tym punkcie npp w skali całego miesiąca wynosiła odpowiednio: 9, 3, 0, 3, 6, 5, 2, 1, 3 i 3.

(dowód: akta kontroli str.270-290)

2. Powiat nie zapewnił rzetelnego przygotowania projektów indywidualnych umów z adwokatami w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r., gdyż w treści przyjętych uchwałą Zarządu Powiatu nr 446/15 z 15 grudnia 2015 r. dokumentu⁴⁹ nie uwzględniono zasad wyznaczania zastępców w przypadku braku możliwości osobistego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokata będącego stroną tej umowy. Reguły te zostały ustalone w *Regulaminie określającym zasady wyznaczania adwokatów do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej i dokumentowania udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej*, stanowiącym załącznik do uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia z 19 września 2015 r. nr 40/2015⁵⁰, jak również w treści § 2 ust. 5 ww. porozumienia pomiędzy Powiatem a ORA z 30 października 2015 r. Zgodnie z § 5 ust. 1 umów zawartych przez Powiat z adwokatami w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r., Zleceniobiorca zobowiązał się do zapewnienia na swój koszt zastępstwa adwokata lub radcy prawnego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach działających z jego upoważnienia aplikanta adwokackiego lub aplikanta radcowskiego i poinformowania o tym Powiatu. Jednocześnie, zapisy umowy nie zawierały dodatkowych wytycznych co do osoby wskazywanego przez Zleceniobiorcę zastępcy, podczas gdy postanowienia ww. regulaminu NRA przewidywały ustanowienie przez okręgową radę adwokacką zastępcy dla każdego z adwokatów wyznaczonych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze danego powiatu⁵¹. Powyższe spowodowało, iż w okresie objętym kontrolą nieodpłatna pomoc prawna była świadczona przez adwokatów wskazywanych dowolnie

⁴⁷ Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ustawy o npp (druk sejmowy nr 3338): zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej będzie zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat. Zadanie to powiat będzie mógł wykonywać w porozumieniu z gminami (co ma być regułą) albo samodzielnie (...). Tak skonstruowane rozwiązania realizacji zadania regulowanego projektowaną uwagą będą wykonywać jej cel, jakim jest zapewnienie realnego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej osobom uprawnionym. Najpełniej będzie to odbywać się, jeżeli miejsce świadczenia usługi nie będzie znacznie oddalone od świadczeniobiorców.

⁴⁸ W lutym 2016 r. osiągnęła najwyższą dotychczas liczbę 16 Kart npp.

⁴⁹ W sprawie akceptacji umów o świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁵⁰ Dalej: Regulamin NRA.

⁵¹ § 1 ust. 6 Regulaminu NRA.

przez Zleceniobiorców spoza grona osób wyznaczonych przez ORA, tj. organ uprawniony do dokonywania tego rodzaju czynności na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp. Stosownie do art. 58 pkt 12 lit. I ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - *Prawo o adwokaturze*⁵², dodanym na mocy obowiązującego od dnia art. ustawy o npp, do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy uchwalanie regulaminów dotyczących zasad wyznaczania adwokatów do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z § 1 ust. 3 tego regulaminu, okręgowe rady adwokackie, na podstawie zgłoszeń adwokatów, tworzą imienne wykazy adwokatów wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, osobno dla każdego powiatu, według kolejności wpływu zgłoszeń. W myśl ust. 6 tego paragrafu, okręgowa rada adwokacka wskazuje także powiatowi zastępcę adwokata z imiennego wykazu adwokatów wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze danego powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 166-172, 187-197, 318-326, 565-572)

Jak wyjaśnił pracownik odpowiedzialny za przygotowanie tych umów, projekt umowy był konsultowany zarówno z Naczelnikiem, jak i radcą prawnym Starostwa; w wyniku tych konsultacji do projektu przygotowanego przez adwokata – stronę umowy zostały wniesione poprawki, jednak nie dotyczyły one treści § 5 ust. 1 projektu umowy, który został tylko nieznacznie doprecyzowany⁵³. Sporządzony w ten sposób projekt umowy przesłany został 17 grudnia 2015 r. do wszystkich 12 adwokatów, ze wskazaniem w treści maila, że przesyłany projekt został skonsultowany z ORA w Opolu. Zgodnie z wyjaśnieniem H.Ś., nikt z przedstawicieli Powiatu nie zweryfikował tego, czy konsultacje rzeczywiście miały miejsce i na czym one polegały.

(dowód: akta kontroli str. 154-163, 547-550)

Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich zeznał, że podpisując projekt umowy z prawnikami nie analizował ich pod takim kątem, czy umowa wystarczająco zapewnia zabezpieczenie interesów Starostwa, w tym przypadku gwarancji wykonania obowiązków świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej. Podkreślił również, że zidentyfikowanie takich braków należy do radcy prawnego działającego po stronie Starostwa.

(dowód: akta kontroli str.609-613)

Z wyjaśnień radcy prawnego Powiatu M.D. wynika, że w trakcie opiniowania projektów dokumentów związanych z organizacją systemu npp w Powiecie, nie dokonywano ich oceny pod kątem zgodności z regulaminem NRA przyjętym uchwałą z dnia 19 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.1843)

Zdaniem NIK, na etapie prac przygotowawczych, tj. po zawarciu porozumienia z ORA, w którego treści strony odwołały się do zasad zapewniania zastępstw stosownie do postanowień regulaminu NRA, w toku prac obejmujących uzgodnienie ostatecznej treści indywidualnych umów z adwokatami wyznaczonymi przez ORA, pracownicy Starostwa odpowiedzialni za realizację zadań w tym zakresie mieli możliwość zapoznania się z ww. dokumentem. Zaniechanie tej czynności spowodowało pominięcie w treści indywidualnych umów zawartych z adwokatami zasad ustalonych przez właściwy w tym zakresie organ samorządu zawodowego adwokatów. Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich zeznał, iż nigdy wcześniej nie zetknął się z regulaminem ustalonym Uchwałą nr 40/2015 Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 września 2015 r., jak również jego odpowiednikiem w przypadku radców prawnych. Naczelnik Wydziału nie potrafił również podać, czy widział wcześniej Porozumienia w sprawie udzielania npp zawarte w 2015 r. z dziekanami samorządów radcowskiego oraz adwokackiego i w związku z tym, jak stwierdził, mógł nie wiedzieć o zapisach dotyczących regulaminów ustalonych przez samorządy.

(dowód: akta kontroli str.609-613)

Pracownik Starostwa odpowiedzialna za przygotowanie zarówno porozumień z władzami samorządów, jak i za przygotowanie umów z adwokatami i radcami prawnymi wyjaśniła: *na etapie prac przygotowawczych, jak i w trakcie realizacji zadania publicznego dotyczącego nieodpłatnej pomocy prawnej, zarówno ja, jak i Naczelnik nie zwracaliśmy się*

⁵² Dz. U. z 2016 r. poz.1999, tj.

⁵³ Wprowadzono zapis, że o osobie zastępującej i okresie pełnienia zastępstwa adwokat będzie uprzedzał Powiat drogą mailową.

o udostępnienie tych regulaminów ani do adwokatów ani do radców prawnych. Ponadto (...) nastąpiło skumulowanie terminów i zadań przypadających na dwa ostatnie miesiące roku.

(dowód: akta kontroli str.547-550)

3. W punktach npp w Niemodlinie oraz w Komprachcicach, w pomieszczeniu wyznaczonym do udzielania npp nie zapewniono wyposażenia lokalu zapewniającego bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym, mimo obowiązku wynikającego z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie npp oraz zapisów § 2 ust. 1 i 2 umowy z 29 grudnia 2016 r. pomiędzy Powiatem a Fundacją TOGATUS PRO BONO w Olsztynie. Ponadto, obowiązkiem Powiatu wynikającym z treści § 2 ust. 2 załącznika nr 3 do Umowy nr SO.8130.4.52.2016 o powierzenie realizacji zadania publicznego i dotyczącego punktów npp, m.in. w Niemodlinie i w Komprachcicach było zapewnienie odpowiedniego wyposażenia biurowego, w tym m.in. szafy zamykanej na klucz.

(dowód: akta kontroli str.1011-1034)

Naczelnik Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych wyjaśniła, iż nie wiedziała o niezachowaniu wymogu, podkreśliła ponadto, że w trakcie swoich własnych oględzin w dniu 7 marca 2017 r., udokumentowanych delegacją służbową, szafka zamykana na klucz znajdowała się w pokojach wyznaczonych do świadczenia npp. w punktach w Niemodlinie i Komprachcicach

(dowód: akta kontroli str.1415)

Pracownik Starostwa E.K. przeprowadzająca wizyty w punktach npp powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym, wyjaśniła: *W Niemodlinie (...) łącznie z informatykiem ze Starostwa wyposażałam lokal w szafkę typu pomocnik zamykaną na klucz, komputer, drukarkę, telefon; w przypadku gminy Komprachcice (...) byłam tam na przełomie grudnia i stycznia i widziałam pomieszczenie przygotowane do udzielania porad prawnych (z szafką) przed rozpoczęciem działalności tego punktu od stycznia 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str.1517-1520)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej została powierzona pracownikom nieposiadającym wykształcenia adekwatnego do zakresu realizowanych obowiązków, przy jednoczesnym niezapewnieniu tym osobom możliwości udziału w szkoleniach i innych formach wymiany doświadczeń związanych z organizacją systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego. W okresie przeznaczonym na przygotowanie się do realizacji zadań w zakresie realizacji przepisów ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nie były przez Powiat przeprowadzane jakiegokolwiek analizy pod kątem wystarczających zasobów kadrowych do wykonywania nowych zadań, w szczególności nie były podejmowane działania zmierzające do utworzenia nowego stanowiska pracy.

Jak wyjaśnił Starosta, w związku z nieprzewidzeniem środków na dodatkowe etaty, rozszerzono zakres czynności pracownikom Wydziału, którzy w ocenie Starosty dawali gwarancje prawidłowej i rzetelnej realizacji powierzonego zadania.

(dowód: akta kontroli str.602-603,607-608)

W myśl standardu nr 2 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, a proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających. NIK akceptując niewiążący charakter ww. Standardów zwraca uwagę na to, że ich praktyczne stosowanie może mieć pozytywny wpływ na zapewnienie realizacji celów i zadań Powiatu w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co w myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest obowiązkiem Starosty, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

2. W okresie objętym kontrolą w Starostwie, zarówno w treści postanowień indywidualnych umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi, jak i wewnętrznych aktów prawnych nie określono procedur ani mechanizmów kontroli prawidłowości wykonania zobowiązań

wynikających z ww. umów, w tym obejmujących pozostawanie w gotowości do osobistego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie npp zgodnie z ustalonym przez Starostę harmonogramem, jak również w odniesieniu do weryfikacji prawidłowości sporządzania przekazywanej do Starostwa dokumentacji udzielania tej pomocy, tj. kart nieodpłatnej pomocy prawnej i oświadczeń osób uprawnionych. Według NIK, brak stosownych zapisów w tym zakresie uniemożliwił skuteczne egzekwowanie przez Powiat należytego wykonania zobowiązań przez adwokatów i radców prawnych, z którymi zawarto ww. umowy.

(dowód: akta kontroli str.114-144, 389-391)

Pracownik Starostwa realizująca zadania w zakresie npp w odniesieniu do dwóch punktów powierzonych do prowadzenia przez ORA i OIRP w odniesieniu do punktu nieodpłatnej pomocy prawnej przy ulicy Książąt Opolskich w Opolu w ramach swoich obowiązków weryfikowała przekazywaną przez adwokatów dokumentację udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, tj. karty nieodpłatnej pomocy prawnej i oświadczenia składane przez osoby uprawnione do skorzystania z tej pomocy, jednak nie podejmowała czynności zmierzających do wyjaśnienia nieścisłości wynikających z tej dokumentacji. H.Ś. wyjaśniła: *Karty sporządzone przez prawnika w sytuacji wychwycenia pomyłki są możliwe do skorygowania przez osobę wypełniającą, czyli przez prawnika. Z tej możliwości niejednokrotnie korzystano, o czym świadczą liczne poprawki w Kartach npp.*

(dowód: akta kontroli str.178-181, 183-186)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Skala, zakres oraz formy nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej na obszarze powiatu

Opis stanu faktycznego

2.1-2.3. W 2016 r. w pięciu punktach zorganizowanych przez Powiat nieodpłatna pomoc prawna została udzielona łącznie 393 razy, z tego w punktach prowadzonych w Mieście Opolu przez adwokatów i radców prawnych 193 razy, a w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe w Ozimku, w Niemodlinie oraz w Prószkowie 200 razy. W I kw. 2017 r. takich przypadków było 216 (odpowiednio w ww. punktach 68 i 148). Powyższe wskazuje, że średnia liczba przypadków udzielonej pomocy przypadających na jeden dzień pracy wynosiła w 2016 r. i w I kw. 2017 r. odpowiednio: 0,30 i 0,66⁵⁵ na punkt, a średni jej koszt wyniósł 786,25 zł w 2016 r. i 362,29 zł w I kw. 2017 r.⁵⁶

Z nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. i w pierwszym kwartale 2017 r. korzystały wszystkie grupy uprawnionych⁵⁷, w tym najliczniejszą stanowiły osoby spełniające kryterium wieku⁵⁸ (odpowiednio: 78% i 57%) W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost zainteresowania taką pomocą wśród osób posiadających Kartę Dużej Rodziny (w I kw. 2017 r. wzrost o 173% w porównaniu z rokiem poprzednim). Najwięcej porad udzielono

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁵⁵ 393 porady udzielone w ciągu 1295 dni roboczych w 2016 r. (5 punktów x 259 dni roboczych w 2016 r.) i 216 porad w ciągu 325 dni roboczych (5 punktów x 65 dni roboczych w I kw. 2017 r.).

⁵⁶ Kwota wydatkowanej dotacji celowej w 2016 r. 308.996,87 zł/393 porady, a w I kw. 2017 r. dotacja wydatkowana 78.255 zł /216 porad.

⁵⁷ W 2016 r. młodzież do 26 roku życia i seniorzy powyżej 65 roku życia uzyskali 309 na 393 udzielonych porad (co stanowiło 78 %). W pierwszym kwartale 2017 r. młodzież do 26 roku życia uzyskała 32 porady a seniorzy powyżej 65 roku życia uzyskali 89 porad na 216 udzielonych porad. Korzystający z pomocy społecznej odpowiedni 42 i 51 udzielonych porad. Rodziny wielodzietne odpowiednio 15 i 26 udzielonych porad. Dotknięci katastrofą naturalną, klęską żywiołową lub awarią techniczną odpowiedni 26 i 17 udzielonych porad. Weterani i kombatanci po jednym uprawnionym.

⁵⁸ Młodzież do 26 roku życia i seniorzy powyżej 65 roku życia.

z zakresu prawa cywilnego, w tym z zakresu prawa rzeczowego i prawa spadkowego⁵⁹. Odnosnie formy udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, udzielenie informacji prawnej (poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach) stanowiło odpowiednio 55% i 57%. Drugą z najczęściej stosowanych form npp było wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego. Czas poświęcony na udzielenie pomocy prawnej uprawnionym w 2016 r. i I kw. 2017 r. wynosił odpowiednio: do 15 minut – 4 i 0; od 15 do 30 minut – 82 i 24; od 30 do 60 minut – 70 i 24 oraz powyżej 60 minut – 37 i 20.

(dowód: akta kontroli str. 448-485, 1009-1010)

Analiza dokumentacji sprawozdawczej za 2016 r. potwierdziła, iż niezależnie od podmiotu odpowiedzialnego za świadczenie npp w utworzonym i prowadzonym na terenie powiatu punkcie npp, najwięcej nieodpłatnych porad prawnych udzielono osobom w wieku powyżej 65 roku życia (łącznie 104 osoby); przy czym w punktach npp prowadzonych przez organizacje pozarządowe wśród uprawnionych przeważali mieszkańcy miast i gmin miejsko-wiejskich (łącznie 85 osób), a w punktach npp prowadzonych przez samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych – mieszkańcy gmin wiejskich oraz wsi (łącznie 49).

(dowód: akta kontroli str.448-485, 474-477)

2.4.Zgodnie z informacją przekazaną na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przez dziekana ORA i dziekana OIRP, udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu w 2016 r. zainteresowanych było 30 adwokatów i 38 radców prawnych, natomiast w roku następnym 37 adwokatów i 48 radców prawnych. Powyższe dane świadczą o wzroście zainteresowania udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. wśród przedstawicieli ww. grup zawodowych.

(dowód: akta kontroli str.1101-1102)

2.5.Starosta terminowo i w sposób przewidziany w art. 12 ustawy o npp oraz § 8 rozporządzenia w sprawie npp przekazywał właściwym organom (Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie Opolskiemu) informacje zbiorcze⁶⁰ o wykonaniu zadania zapewnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu. Dane te zostały przedstawione w formie przewidzianej w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie npp i były rzetelne.

Informacje w tym zakresie, w ujęciu kwartalnym, były również przekazywane przez Starostę Wojewodzie Opolskiemu (na jego wniosek i w terminach przez niego wskazanych). Wojewoda Opolski w piśmie z dnia 9 marca 2016 r. wystąpił również do Starosty o *przekazywanie comiesięcznych danych na temat udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe*, określając wzór tabeli i termin przekazania takich danych (do 15 każdego miesiąca). Również i w tym przypadku Starosta realizował prawidłowo ten obowiązek, przysyłając terminowo wymagane informacje. Z dokumentacji sprawozdawczej z wykonania zadania na obszarze powiatu wynikało, że w poszczególnych kwartałach 2016 r. obniżała się sukcesywnie liczba osób mierzona liczbą udzielonych porad prawnych udokumentowanych *Kartą npp*⁶¹. W całym skontrolowanym okresie liczba udzielonych porad prawnych była utożsamiana z liczbą osób zwracających się o pomoc prawną, pomimo występowania przypadków kilkukrotnego udzielania pomocy tym samym osobom uprawnionym, co każdorazowo dokumentowano w formie odrębnej *Karty npp*⁶².

(dowód: akta kontroli str.448-485)

⁵⁹ W 2016 r. 246 porad i w pierwszym kwartale 2017 r. 155 porad.

⁶⁰ Tj. w okresie objętym kontrolą pięć kwartalnych i jedną roczną.

⁶¹ W 2016 r. liczba sporządzonych Kart npp w poszczególnych okresach sprawozdawczych z uwzględnieniem podziału na liczbę udokumentowanych porad w punktach npp prowadzonych przez samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych i organizacje pozarządowe wynosiła odpowiednio: I – 157 (w tym: 81 i 76); II – 92 (41 i 51); III – 86 (42 i 44); IV – 58 (29 i 29). W I kwartale 2017 r. nastąpił wzrost liczby Kart do 206 (odpowiednio 68 i 148).

⁶² W 2016 r. w punkcie npp w siedzibie Starostwa tej samej osobie uprawnionej trzykrotnie udzielano pomocy prawnej - ze złożonych oświadczeń wynikało, że G.Z. korzystała z pomocy prawnej w punkcie npp w terminach: 9.02.2016 r., 23.02.2016 r. oraz 10.05.2016 r., a w punkcie npp w siedzibie PCPR w Opolu również wystąpiły przypadki dwukrotnego korzystania tej samej osoby z nieodpłatnej pomocy prawnej (S.G. w dniach 18.03.2016 r. i 30.03.2016 r.).

2.6. Analiza dokumentacji⁶³ wykazała, że udzielanie npp nie było przedmiotem skarg i wniosków zgłaszanych zarówno w Starostwie, jak i w gminach powiatu opolskiego, na obszarze których realizowano zadanie świadczenia npp w latach 2016-2017.

(dowód: akta kontroli str.392-425, 1558-1563)

2.7. W trakcie kontroli Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, przeprowadzonej w marcu 2017 r. w zakresie realizacji zadania nieodpłatnej pomocy prawnej, oceniono jako prawidłowe działania Powiatu w tym obszarze. Jedyną uwagę dotyczyła naruszenia wymogu § 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie npp, polegającego na niedostępnienu informacji o npp w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie npp (na korytarzu).

(dowód: akta kontroli str.200-204, 296, 1352-1353)

Po otrzymaniu zaleceń i rekomendacji przeprowadzonego w marcu 2017 r. audytu wewnętrznego w zakresie *prawidłowości realizacji przez Powiat zadań wynikających z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r.*⁶⁴, Naczelnik Wydziału Edukacji wskazała pracowników merytorycznych Wydziału⁶⁵ jako odpowiedzialnych za ich realizację, w tym rekomendacji dotyczącej przeszkolenia pracowników w zakresie przyznawania i rozliczania dotacji celowych na realizację zadań publicznych. Do dnia kontroli zrealizowano jedno z czterech zaleceń wskazanych w sprawozdaniu z audytu wewnętrznego, tj. dotyczące stosowania opisu faktury VAT obejmującej wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego z tytułu świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej, poszerzonego o wzmiankę dotyczącą terminu jej zapłaty. Pozostałe zalecenia nie zostały zrealizowane do dnia zakończenia kontroli, w tym nie skierowano zapytań ofertowych dotyczących zakupu stojaków zewnętrznych promujących usługę npp przed budynkami Starostwa i gmin, z którymi zawarto porozumienia. Naczelnik Wydziału wyjaśniła, iż w celu wykonania rekomendacji planuje się w IV kwartale zakupić zewnętrzne stojaki promujące usługę przed budynkami, w których zlokalizowane są punkty npp. Zmiany zakresów czynności obu pracownic Wydziału uwzględniające kontrole wykonania umów Naczelnik Wydziału przewiduje na okres IV kwartału, w związku z powyższym zadania faktycznie wykonywane przez obie pracownice nie są uwzględnione w ich zakresach czynności. Odnosząc się do rekomendacji udziału pracownic w szkoleniach Naczelnik odwołała się do możliwości korzystania obu pracownic z wielu portali internetowych o tematyce prawnej.

(dowód: akta kontroli str.114-144, 389-391, 504)

Realizacja przez Powiat zadań w zakresie npp nie była przedmiotem kontroli innych uprawnionych organów, jak również kontroli wewnętrznych.

2.8. Powiat nie odnotowywał szczególnie istotnych barier we wdrażaniu przepisów ustawy o npp, Wicestarosta wyjaśniła jednak, że: (...) *zabrakło wielu wytycznych do realizacji zadania, w tym m.in. do tworzenia umów z radcami prawnymi i adwokatami, do ich wynagradzania. Brakowało również oferty szkoleń dla osób realizujących to zadanie.* Wicestarosta zwróciła ponadto uwagę, że przygotowania Powiatu polegające na zakupie sprzętu (elektronicznego, biurowego), rozpowszechnienie informacji rozpoczęły się już w październiku 2015 r., a środki finansowe zostały przekazane dopiero w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.1866-1867, 1858-1859)

W ramach przeprowadzonych w toku czynności kontrolnych badań ankietowych osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej⁶⁶ najczęściej wskazywano na brak działań informacyjnych i promocyjnych (34%), nieodpowiednie regulacje prawne (24%) oraz niewystarczające środki finansowe (18%). Ponadto 57% ankietowanych oceniło jako bardzo niski⁶⁷ stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się o udzielenie pomocy. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na sporadyczne przypadki odmowy udzielenia

⁶³ Na podstawie 24 wyjaśnień sformułowanych przez burmistrzów, wójtów, kierowników gminnych jednostek pomocy społecznej.

⁶⁴ Sprawozdanie z audytu wraz z opinią przekazano do Naczelnika Wydziału Edukacji w dniu 27 lutego 2017 r.

⁶⁵ H.Ś. i E.K.

⁶⁶ Badania ankietowe przeprowadzono z udziałem 21 prawników, tj. adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umów zawartych z Powiatem Opolskim.

⁶⁷ W ramach czterostopniowej skali: ponadprzeciętny, zadowolający, niewystarczający oraz bardzo niski.

pomocy⁶⁸, a sytuacje te miały miejsce przede wszystkim z powodu braku uprawnienia do objęcia pomocą (68%), wykraczania oczekiwanej pomocy poza zakres przedmiotowy ustawy o npp (27%) oraz wystąpienia konfliktu interesów (5%).

(dowód: akta kontroli str.1901-1903)

2.9.Zasady dotyczące kontroli realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym określono w umowach zawartych z tymi organizacjami, których postanowienia były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania. Kontrola realizacji zadań w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez ww. podmioty była przeprowadzana poprzez osobiste wizyty w punkcie npp oraz rozmowy telefoniczne. Według sporządzonej przez pracownika Wydziału Edukacji tabeli⁶⁹, w całym 2016 r. w trzech punktach npp prowadzonych przez organizacje pozarządowe (Stowarzyszenie OPPEN oraz Fundacja TOGATUS PRO BONO) przeprowadzono 11 wizyt połączonych z przyjazdem do punktu (w tym trzy w Prószkowie, cztery w Niemodlinie i cztery w Ozimku) oraz 22 rozmowy telefoniczne zarówno z inicjatywy pracownika Starostwa, jak i prawników świadczących pomoc w tych punktach. Dane w ww. tabelach nie były przez żadną ze stron (kontrolowanego prawnika i pracownika Starostwa) potwierdzane podpisem. Według zapisów w ww. tabelach dotyczących kontroli nie wystąpił ani jeden przypadek realizacji umowy o świadczenie usług npp niezgodnie z umową.

(dowód: akta kontroli str.261-268)

Pracownik Starostwa E.K. wyjaśniła, że wyniki kontroli zawsze były pozytywne, a określenie *punkt czynny zgodnie z umową* oznaczało obecność prawnika w dniu i w godzinach wyznaczonych harmonogramem zawartym w umowie. Jak podała E.K., kontrola dokumentacji dotyczyła tylko treści Kart, z pominięciem porównywania stanu wynikającego z Kart z oświadczeniami składanymi przez osoby uprawnione: *Nie wiedziałam o istnieniu takich różnic. Do sprawozdania nie były mi potrzebne oświadczenia, tylko Karty nieodpłatnej pomocy i tylko z nimi się dokładnie zapoznawałam. Nie wiedziałam o tych nieścisłościach; musiało mi to umknąć ze względu na dużą ilość pracy w Wydziale.*

(dowód: akta kontroli str.1517-1520)

Jak wyjaśniła Sekretarz Powiatu, czynności kontrolne w stosunku do zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe były wykonywane przez pracowników Starostwa. Zdaniem Sekretarza Powiatu dowodem przeprowadzonych kontroli są Karty kontroli nieodpłatnej pomocy prawnej, *monitoring poprzez analizę Kart npp* składanych w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str.977-978, 1035-1037)

2.10.Z informacji przedłożonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez wójtów i burmistrzów wszystkich (13) gmin Powiatu wynikało, iż przed wejściem w życie ustawy o npp, tylko w dwóch urzędach gmin⁷⁰ oferowano mieszkańcom pomocy prawną na etapie przedsądowym, z kolei w czterech z nich taka pomoc była zapewniona w formie cyklicznych dyżurów zatrudnionego w urzędzie gminy prawnika. W dwóch przypadkach⁷¹ przedstawiciele gmin wskazywali na poprawę dostępności do nieodpłatnej pomocy prawnej od stycznia 2017 r.

Z kolei, w informacjach przedstawionych NIK przez kierowników miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej z terenu Powiatu wskazywano, iż przed wejściem w życie ustawy o npp, w czterech ośrodkach pomocy społecznej⁷² nie oferowano mieszkańcom poradnictwa prawnego na etapie przedsądowym. W jednym przypadku informowano podopiecznych tego ośrodka o możliwości skorzystania z pomocy prawnika zatrudnionego w Urzędzie Miasta.

(dowód: akta kontroli str.392-425, 416-425, 539-546)

⁶⁸ 29% ankietowanych nigdy nie znalazła się takiej sytuacji, 29% dwukrotnie, 24% średnio raz w tygodniu, 14% jeden raz, tylko 5% średnio raz podczas każdego dyżuru, a żadna z ankietowanych osób nie wskazała, iż sytuacja taka miała miejsce bardzo często, nawet kilkakrotnie podczas jednego dyżuru.

⁶⁹ Tabela zawierała informacje o dacie, formie przeprowadzenia kontroli (wizyta osobista lub rozmowa telefoniczna), oraz kto był udzielającym pomocy w danym punkcie.

⁷⁰ Urzędy Gminy w Tułowicach i Lubnianach.

⁷¹ Wójt Gminy Dobrzeń Wielki oraz Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Tułowicach.

⁷² Ośrodki w Prószkowie, Lubnianach, Tarnowie Opolskim i Tułowicach.

W związku z uruchomieniem od początku 2016 r. na terenie Powiatu punktów npp do organów gmin, jak i do ośrodków pomocy społecznej nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu, jak też nie zgłaszały się do ośrodków osoby, którym odmówiono udzielenia takiej pomocy. Z informacji kierowników ośrodków pomocy społecznej wynikało też, że ośrodki prowadziły działania obejmujące m.in. wywieszenie informacji o pomocy prawnej na tablicach ogłoszeń oraz bezpośrednio przekazywanie ich podopiecznym.

(dowód: akta kontroli str. 392-425, 416-425, 541, 543-546)

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od czterech organizacji pozarządowych mających w swoich celach statutowych świadczenie darmowej pomocy prawnej⁷³, jak również od Studenckiej Poradni Prawnej przy Uniwersytecie Opolskim wynikało, że uruchomienie systemu npp finansowanej z budżetu państwa nie wpłynęło na obniżenie ani zwiększenie liczby porad prawnych udzielonych przez te organizacje. Przedstawiciele tych podmiotów w zdecydowanej większości nie odnotowali przypadków zgłaszania się osób potrzebujących, którym odmówiono udzielenia pomocy prawnej w punkcie npp. W jednym przypadku⁷⁴ przedstawiciel organizacji pozarządowej stwierdził fakt, iż miały miejsce sytuacje (nie precyzując ich liczby) zgłaszania się osób, którym odmówiono udzielenia pomocy prawnej finansowanej z budżetu państwa z powodu niespełnienia ustawowych kryteriów. Z kolei dwóch przedstawicieli kancelarii prawnych (adwokatów i radców prawnych), którzy w ramach prowadzonej własnej kancelarii prawnej zajmują się udzielaniem pomocy prawnej *pro publico bono*, poinformowało, że uruchomienie systemu npp nie wpłynęło na zakres udzielanej darmowej pomocy prawnej, a jeden z tych prawników odnotował ograniczenie tego zakresu.

Wyniki przeprowadzonych w ramach kontroli badań ankietowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej wskazują, iż blisko połowa uprawnionych zdecydowała się na skorzystanie z pomocy z uwagi na brak możliwości samodzielnego poniesienia kosztów usług prawnika (48%), a wiedzę o możliwościach skorzystania z pomocy osoby te uzyskały przede wszystkim od znajomych (43%), w ośrodku pomocy społecznej (19%) oraz w urzędzie gminy (15%). Zaledwie 2% ankietowanych wskazało, iż informacja o możliwości skorzystania z punktu npp została uzyskana za strony internetowej starostwa powiatowego. Ponad połowa ankietowanych bardzo wysoko oceniła poziom zadowolenia z odległości punktu npp od miejsca zamieszkania (55%) oraz godzin jego otwarcia (54%)⁷⁵. Odnotowano również wysoki poziom zadowolenia badanych ze sposobu rozwiązania problemu⁷⁶, czasu przeznaczonego na udzielenie porady⁷⁷ oraz skuteczności uzyskanej pomocy⁷⁸, choć wystąpiły przypadki negatywnej oceny podejmowanych w tym zakresie czynności, gdyż jako *poniżej oczekiwań* 1,5% ankietowanych oceniło sposób rozwiązania problemu, a 6,3% stopień przyczynienia się uzyskanej w punkcie npp pomocy do rozwiązania problemu.

(dowód: akta kontroli str. 1901-1903)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo iż z treści art. 11 ust. 8 ustawy o npp wynikał obowiązek przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji zadania publicznego powierzonego organizacjom pozarządowym i na zasadach określonych w ustawie o *działalności pożytku publicznego*, w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono ani jednej takiej kontroli. Zarówno Starosta Powiatu, jak i Wicestarosta Powiatu (odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi) jednakowo wyjaśnili, że wynikający z art. 11 ust. 8 ustawy o npp obowiązek przeprowadzania kontroli przez pracowników Starostwa w zakresie prawidłowości realizacji zadania publicznego powierzonego organizacjom pozarządowym

⁷³ Stowarzyszenie Quisisana, Fundacja Bądź Dobroczyńcą, Uniwersytet Trzeciego Wieku w Mosznej, Klinika Prawa Uniwersytetu Opolskiego, Fundacja Restytucja.

⁷⁴ Fundacja Restytucja z siedzibą w Sosnowcu.

⁷⁵ Oceny tej ankietowani dokonywali według pięciostopniowej skali: bardzo zadowolony, zadowolony, częściowo zadowolony, niezadowolony oraz poniżej oczekiwań.

⁷⁶ 50% bardzo zadowolonych i 41% zadowolonych.

⁷⁷ 62% bardzo zadowolonych i 35% zadowolonych.

⁷⁸ 38% zadowolonych i 36 % bardzo zadowolonych.

był realizowany poprzez analizę Kart npp, wizyty w punktach npp, kontakt telefoniczny. Zdaniem Starosty i Wicestarosty, ww. czynności umożliwiały stały i bieżący nadzór nad powierzonym zadaniem, a ich skuteczność potwierdzają zadowalające wyniki audytu i kontroli Urzędu Wojewódzkiego. Oboje podkreślili również, że przepis art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego, do którego odsyła art.11 ust. 8 ustawy o npp - stanowi jedynie o możliwości, a nie o obowiązku przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str.602-608)

Według NIK, z treści art. 11 ust. 8 ustawy o npp wynika obowiązek, a nie jedynie możliwość podjęcia działań w tym zakresie, a kontrola, o której mowa w tym przepisie może dotyczyć w szczególności: stopnia realizacji zadania; efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; oraz prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Zasady przeprowadzania kontroli wykonania zadania publicznego zostały także ustalone we wzorze umowy, stanowiącym załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania. Według zapisów § 10 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, których treść była zgodna z ww. wzorem, prawo kontroli przysługuje osobom upoważnionym przez Zleceniodawcę, o wynikach kontroli Zleceniodawca zobowiązany był poinformować Zleceniobiorcę, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, przekazać wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie.

Zgodnie z wyjaśnieniem E.K.- pracownika Starostwa, sam fakt przeprowadzania kontroli w punktach npp został skonsultowany z Naczelnikiem Wydziału. Nie został ustalony harmonogram kontroli punktów npp prowadzonych przez Togatus Pro Bono i przez OPPEN. Pracownik Starostwa była przekonana o konieczności przeprowadzania kontroli, której podstawa wynikała nie tylko z ustawy o nieodpłatnej pomocy, ale również z ustawy o *działalności pożytku publicznego*. E.W. wyjaśniła, że nie miała doświadczeń z tego typu kontrolami, a od przełożonych nie otrzymała żadnych wskazówek co do sposobu jak i częstotliwości ich przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli str.1517-1520)

O braku rzetelności podejmowanych przez pracowników czynności w odniesieniu do punktów npp prowadzonych przez organizacje pozarządowe świadczy fakt, że w tabeli stanowiącej zestawienie wizyt i rozmów telefonicznych figuruje data 15 września 2016 r. pokrywająca się z terminem urlopu wypoczynkowego pracownika, którego podpis figuruje w sporządzonej tabeli (12-16 września 2016 r.).

Naczelnik Wydziału określił taki przypadek jako nierzetelność działania pracownika i zeznał: *Moim zdaniem nie jest możliwym, aby pani E.K. w trakcie urlopu wypoczynkowego dzwoniła do punktu npp. W takiej sytuacji nie można tych tabelek uznać za rzetelne.*

(dowód: akta kontroli str.266, 609-613, 617)

2. Brak rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem zadania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, powierzonego na podstawie indywidualnych umów zawartych przez Powiat z adwokatami i organizacjami pozarządowymi. O nierzetelnym nadzorze świadczył fakt, iż w dokumentacji przekazywanej do Starostwa w okresie od maja 2016 r. do grudnia 2016 r. stwierdzono szereg nieścisłości:

- po zakończeniu miesiąca maja 2016 r. nie została przekazana do Starostwa ani jedna Karta npp, a jednocześnie adwokat, z którym Powiat zawarł umowę na ten miesiąc dostarczył oświadczenie osoby uprawnionej z datą 10 maja 2016 r.;
- w okresie od czerwca do grudnia 2016 r. wystąpiło łącznie 6 przypadków rozbieżności między datami sporządzenia kart npp, a datami złożenia oświadczeń przez osoby uprawnione do uzyskania pomocy⁷⁹, mimo iż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i ust. 4

⁷⁹ W czerwcu 2016 r. karty npp zostały sporządzone w dniach: 8 i 16 czerwca 2016 r., a przekazane oświadczenia dwóch osób uprawnionych pochodziły z 7 czerwca i 28 czerwca 2016 r.; w lipcu 2016 r. oświadczenie pochodziło z dnia 6 lipca 2016 r., gdy tymczasem Karty npp były sporządzone przez adwokata w dniach: 5, 11, 14, 15, 20 i 28 lipca 2016 r.; w sierpniu 2016 r. oświadczenia pochodziły z dnia 9 i 12 sierpnia 2016 r., gdy tymczasem Karty npp były sporządzone w dniach: 4, 5, 8 i 29 sierpnia 2016 r.; w październiku 2016 r. oświadczenie pochodziło z dnia 24 października 2016 r., gdy tymczasem jedyna Karta npp była sporządzona w dniu 18 października 2016 r.; w grudniu 2016 r. oświadczenie pochodziło z dnia 19 grudnia 2016 r., gdy tymczasem Karty npp były sporządzone w dniach 13 i 23 grudnia 2016 r.

ustawy o npp, wskazane w tych przepisach osoby uprawnione do uzyskania pomocy składają oświadczenia, zgodnie z wzorami określonymi w Zał. nr 1, nr 2 i nr 3 do ustawy, w których podaje się datę złożenia tego oświadczenia. Z kolei stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej dokumentuje każdy przypadek udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez wypełnienie karty nieodpłatnej pomocy prawnej, której wzór jest określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie npp.

Pracownik Starostwa H.Ś. nie wyjaśniła, dlaczego przyjęto oświadczenie i włączono je do zbioru dokumentów prowadzonego w Starostwie (teczka z opisem *Oświadczenia*) w sytuacji niesporządzenia ani jednej Karty npp w maju 2016 r. W odniesieniu do siedmiu pozostałych przypadków rozbieżności w datach sporządzenia Kart i oświadczeń, H.Ś. wyjaśniła, że nie porównywała wpisanych dat w oświadczeniach z datami wypełnionych Kart npp. Podkreśliła ponadto, że na początku każdego miesiąca w trakcie wizyty w punkcie npp przekazywała adwokatom informacje dotyczące poprawności wypełniania zarówno Kart npp, jak i oświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 261-262, 1536-1537, 1839-1840, 1861-1865)

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

3.1. Na lata 2016 i 2017 zaplanowano dochody i wydatki związane z realizacją zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej⁸⁰. W obu kontrolowanych latach, wysokość ujętej w budżecie dotacji celowej odpowiadała kwocie⁸¹ ustalonej zgodnie z przepisem art. 20 ust. 4 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 504 -518)

Na realizację zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej wydatkowano ogółem: 308 996,87 zł w 2016 r. i 78 255 zł w I kw. 2017 r. Wynagrodzenia z tytułu umów, zawartych z adwokatami i radcami prawnymi wyniosły odpowiednio: 119 891,46 zł i 31 822,42 zł, a dotacje przekazane organizacjom pozarządowym: 179 837,31 zł i 45 544,41 zł. Pozostałe kwoty w wysokości 9 268,10 zł w 2016 r. i 1 909,48 zł w I kw. 2017 r. stanowiły koszty obsługi organizacyjno-technicznej zadania⁸². Procentowy podział wydatkowanej w 2016 r. kwoty zgodny był z przepisem art. 20 ust. 1 *ustawy o npp*.

(dowód: akta kontroli str. str. 519 – 521, 522 - 529)

3.2. W Powiecie przyjęto do stosowania m.in.: *instrukcję obiegu i kontroli dokumentów księgowych*⁸³, w której określono mechanizmy kontroli rzetelności i kompletności dowodów księgowych oraz zarządzenie w sprawie *określenia zasad wykorzystania i rozliczania dotacji oraz ustalania osób odpowiedzialnych za ich rozliczenie*⁸⁴, w którym określono procedury rozliczania dotacji, udzielonych z budżetu Powiatu. Ustanowione w ww. dokumentach

⁸⁰ Uchwały budżetowe odpowiednio na lata: 2016 – dochody i wydatki na kwotę 309 000 zł, 2017 – dochody i wydatki na kwotę 313 100 zł, plan dochodów i wydatków na rok 2017 został zmieniony Uchwałą nr 1160/17 Zarządu Powiatu z dnia 3 marca 2017 r., dokonano pomniejszenia o kwotę 80 zł.

⁸¹ Kwota bazowa wynosiła w latach: 2016 - 5 150 zł zgodnie z art. 27 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, 2017 - 5 217 zł zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2016 r., w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1184). Mnożnik w latach 2016 i 2017 dla Powiatu opolskiego wynosił: 5 i wynikał z wyliczenia wyprowadzonego w oparciu o wzór wynikający z art. 20 ust. 4 cyt. Ustawy, tj. odpowiednio w roku: 2014 – $133\ 203 \div 25\ 000 = 5,32$, 2015 – $133\ 048 \div 25\ 000 = 5,32$. Kwota dotacji wyniosła odpowiednio w roku: 2016 – $12 \times 5\ 150 \text{ zł} = 61\ 800 \text{ zł}$ x 5 = 309 000 zł, 2017 – $12 \times 5\ 217 \text{ zł} = 62\ 604 \text{ zł}$ x 5 = 313 020 zł.

⁸² Wydatki związane z zakupem m.in. mebli biurowych, sprzętu komputerowego, materiałów biurowych.

⁸³ Zarządzenie nr OR.120.27.2015 Starosty Opolskiego z dnia 10 sierpnia 2015 r., w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Opolu, zmieniane odpowiednio zarządzeniami w dniach: 7 marca 2016 r., 29 grudnia 2016 r.

⁸⁴ Zarządzenie nr OR.120.17.2014 Starosty Powiatu Opolskiego z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia zasad wykorzystania i rozliczania dotacji oraz ustalenia osób odpowiedzialnych za ich rozliczanie, dalej: *zasady wykorzystania i rozliczania dotacji*.

procedury, definiowały kontrolę merytoryczną jako sprawdzenie zgodności i kompletności dokumentacji z umowami, na podstawie których dokonywane były wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 530 - 595)

Powiat, stosownie do przepisów art. 6 i art. 11 ustawy o npp, zawierał umowy z adwokatami i radcami prawnymi oraz powierzał organizacjom pozarządowym⁸⁵, wybranym w drodze otwartych konkursów ofert, prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Umowy zawierały postanowienia określające wzajemne prawa i obowiązki stron dotyczące rozliczenia wynagrodzenia i przekazywanych dotacji. Podstawą do wypłaty wynagrodzenia oraz dotacji z tytułu świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej odpowiednio przez: adwokatów i radców prawnych, były wystawiane faktury VAT⁸⁶, a w przypadku organizacji pożytku publicznego, podstawą przekazania dotacji było wykonanie zadań zgodnie z ofertą oraz dochowanie obowiązków sprawozdawczych⁸⁷.

(dowód: akta kontroli str. 631 – 638, 755 - 765)

3.3. W I i IV kwartale 2016 r. oraz I kwartale 2017 r. Powiat Opolski, zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów, dokonał sprawdzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, wszystkich przedstawionych w tym okresie faktur VAT – łącznie 54. W 52 przypadkach wypłacone kwoty wynagrodzenia oraz czas wykonywania usługi zgodne były z ustalonymi w umowach kwotą wynagrodzenia za 1 godzinę świadczenia usługi oraz harmonogramem. Operacje gospodarcze prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej kont: 201 i 130. Nieprawidłowości w zakresie pozostałych dwóch faktur VAT opisane zostały w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 596-624, 522-529)

Po uprzednim sprawdzeniu pod względem merytorycznym Powiat zatwierdził do zapłaty w dniu 27 grudnia 2016 r., faktury VAT⁸⁸ wystawione przez radców prawnych w dniach: 22 i 27 grudnia 2016 r. i w dniach 28 i 29 grudnia dokonał zapłaty wynikającego z ww. dokumentów wynagrodzenia należnego za miesiąc grudzień 2016 r., pomimo iż zgodnie z zawartą w tym przedmiocie umową nieodpłatna pomoc prawna miała być udzielana także w dniach 29 i 30 grudnia. Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśniła m.in., że: *Zgodnie z zawartą umową punkt pomocy prawnej powinien wystawić fakturę za usługi zrealizowane za m-c grudzień do 28 grudnia. Wcześniejszy termin wystawienia faktury dotyczył wyłącznie m-ca grudnia a spowodowany został usprawnieniem płatności dokonywanych na koniec roku. W ostatnich dniach roku budżetowego dokonywanych jest wiele transakcji płatniczych które wymagają ogromnych nakładów pracy aby móc w terminie zrealizować zaplanowane wydatki budżetowe. Ponadto, w przypadku punktów pomocy prawnej wydatkowane środki pochodzą z dotacji celowej z budżetu wojewody i aby sprawnie dokonać wszystkich działań związanych wydatkowaniem w terminie środków pochodzących z dotacji należało przesunąć termin wystawienia faktury.*

(dowód: akta kontroli str. 631-638, 625-638, 847-848, 851)

Organizacje pożytku publicznego wyłonione w drodze otwartych konkursów ofert w I i IV kwartale 2016 r. oraz I kwartale 2017 r., zgodnie z postanowieniami zawartych umów, składały sprawozdania częściowe (miesięczne) z wykonania zadania publicznego oraz karty nieodpłatnej pomocy prawnej. Dwa sprawozdania częściowe⁸⁹ z wykonania zadania publicznego za listopad i grudzień 2016 r., zostały złożone z opóźnieniem od 8 do 37 dni,

⁸⁵ Zawarto ogółem 40 umów w tym: 24 umowy (po 12 na 2016 r. i 2017 r.), z adwokatami, 10 umów (po 5 na 2016 r. i 2017 r.) z radcami prawnymi oraz 6 umów (po 3 na 2016 r. i 2017 r.) z organizacjami pozarządowymi.

⁸⁶ Zapisy umów, zastrzegały, że podstawą do wystawienia faktury VAT miało być uprzednie zrealizowanie obowiązków wynikających z umowy, w tym obowiązków przekazywania do 10-go dnia każdego miesiąca wypełnionych kart nieodpłatnej pomocy prawnej oraz oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁸⁷ Obowiązek składania miesięcznych sprawozdań z realizacji zadania oraz złożenia końcowego sprawozdania z wykonania zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

⁸⁸ FV nr 12/12/2016 z 22 grudnia 2016 r. na kwotę 1 189,40 zł brutto, data wpływu do Starostwa 22 grudnia 2016 r., zapłata 28 grudnia 2016 r. oraz FV nr FAS/8/12/2016 z 27 grudnia 2016 r. na kwotę 1 189,40 zł brutto, data wpływu do Starostwa 27 grudnia 2016 r., zapłata 29 grudnia 2016 r.

⁸⁹ OPP, Klub Jagielloński sprawozdania za: XI i XII 2016 r. złożone zostały 18 stycznia 2017 r.

natomiast cztery sprawozdania częściowe⁹⁰ zostały nieprawidłowo wypełnione przez Zlecającego w zakresie: daty złożenia sprawozdania oraz poświadczenia złożenia sprawozdania, nieprawidłowości w tym zakresie opisane zostały w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 639-682)

Dyspozycje przekazania dotacji do Wydziału Finansowego składali odpowiednio za miesiące: styczeń – marzec, październik, listopad 2016 r. – Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich, grudzień 2016 r. – Starosta, styczeń – marzec 2017 r. – Naczelnik Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych. Zgodnie z § 2 pkt 1 *zasad wykorzystania i rozliczania dotacji*, dyspozycja przekazania dotacji oznaczała sprawdzenie kompletu dokumentów potrzebnych do zrealizowania dotacji oraz spełnienia *wszystkich warunków jej przekazania*.

(dowód: akta kontroli str. 683-688)

Powiat Opolski, przekazywał Organizacjom Pożytku Publicznego, transze dotacji w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów. Operacje gospodarcze w tym zakresie zostały prawidłowo ujęte w *ewidencji księgowej kont 224 i 130*.

(dowód: akta kontroli str. 689-699, 522-529, 853-864)

Organizacje pożytku publicznego złożyły końcowe sprawozdania z wykonania zadania publicznego za 2016 r., w terminie wynikającym z zawartych umów. Stowarzyszenie Klub Jagielloński dokonało w dniu 29 grudnia 2016 r., zwrotu niewykorzystanych środków dotacji celowej w kwocie 0,69 zł. Wydział Edukacji sporządził sprawozdania z rozliczenia dotacji udzielonych z budżetu Powiatu Opolskiego i przekazał je zgodnie z § 6 pkt 1 *zasad wykorzystania i rozliczania dotacji* do Wydziału Finansów, a Zarząd Powiatu stosownymi uchwałami⁹¹ zatwierdził przedłożone sprawozdania. Dane wykazane w części *rozliczenie wydatków*, sprawozdań końcowych, złożonych przez Stowarzyszenia⁹² odpowiadały kwotom ujętym w ofertach złożonych w toku postępowań konkursowych, z wyjątkiem niektórych danych wykazanych w sprawozdaniu złożonym przez Stowarzyszenie Klub Jagielloński, co szczegółowo opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 703-828, 833-838)

3.4. Wojewoda Opolski na realizację zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2016 i 2017, przekazał na rachunek budżetu Powiatu, dotacje w wysokości: 309 000 zł – 2016 r., 78 255 zł – I kwartał 2017 r.⁹³ Środki z budżetu państwa przekazywane były w terminach umożliwiających realizację zadań. Powiat Opolski dokonał w dniu 30.12.2016 r., zwrotu niewykorzystanej dotacji za 2016 r. w kwocie 3,13 zł. Operacje gospodarcze w powyższym zakresie zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 829-832)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Powiat nie opatrzył sprawozdań częściowych sporządzonych przez Stowarzyszenie Klub Jagielloński za miesiące: I, II, III i X 2016 r., datą ich złożenia, pomimo obowiązku wynikającego z przepisów rozporządzenia w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania. Zgodnie z wzorem tego rodzaju sprawozdań, ustalonym w Załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, Zlecający zobowiązany jest do jego wypełnienia w zakresie daty złożenia sprawozdania i poświadczenia złożenia sprawozdania.

Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśniła, że *niedotrzymanie wymogu uzupełnienia daty złożenia sprawozdania i poświadczenia złożenia sprawozdania, w niektórych miesiącach, było efektem nieumyślnego działania (tzw. czynnik ludzki)*.

(dowód: akta kontroli str. 672-682, 847-848, 851)

⁹⁰ OPP, Klub Jagielloński sprawozdania za: I, II, III i X 2016 r.

⁹¹ Uchwały nr: 1124/17 i 1125/17 z dnia 17 lutego 2017 r. oraz 1153/17 z dnia 28 lutego 2017 r.

⁹² OPPEO Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo z Opola oraz TOGATUS PRO BONO z Olsztyna.

⁹³ Dotacje przekazano w transzach: w 2016 r. – 12 transz po 25 750,00 zł, w 2017 r. – 3 transze odpowiednio po 26 088,00 zł, 26 082,00 zł, 26 085,00 zł.

2. Powiat przekazał Stowarzyszeniu Klub Jagielloński dotację w łącznej kwocie 300 zł na pokrycie kosztów związanych z zakupem znaczków pocztowych⁹⁴ oraz kosztów zakupu karty SIM⁹⁵, mimo iż tego rodzaju wydatki nie zostały ujęte w kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, stanowiącej element oferty realizacji zadania publicznego *Prowadzenie w 2016 r. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu opolskiego w miejscowości Ozimek* wyłonionej w przeprowadzonym przez Powiat otwartym konkursie ofert. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3) ustawy o działalności pożytku publicznego, oferta realizacji zadania publicznego złożona w trybie otwartego konkursu ofert zawiera m. in. kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, którą należy sporządzić zgodnie z wzorem określonym w Załączniku nr 1.2 do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania. Stosownie zaś do art. 16 ust. 1 ww. ustawy, organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie o powierzenie realizacji zadania publicznego (...), a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. W myśl postanowień § 2 ust. 2 umowy nr SO.8130.4.2015.EK o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: *Prowadzenie w 2016 r. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu opolskiego w miejscowości Ozimek, ul. Częstochowska 26*, Zleceniobiorca zobowiązał się wykonać zadanie publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu poszczególnych działań. Ponadto, na podstawie § 19 ust. 4 ww umowy, Powiat zobowiązany był do zapewnienia aktywacji numeru telefonu na okres 1 roku poprzez zakup karty aktywacyjnej, jednocześnie dopuszczając możliwość doładowywania tej karty przez Zleceniobiorcę na własny koszt.

W sprawie przekazania wskazanych wyżej kwot dotacji Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśniła, że *pracownicy dokonujący weryfikacji uznali, że przedmiotowe wydatki wpisują się w prowadzoną działalność i są ściśle z nią powiązane.*

(dowód: akta kontroli str. 728-783, 847-848, 851)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że w treści wzoru umowy⁹⁶ w przepisie § 11 pkt 2 ww. wzoru (*Zleceniobiorca składa sprawozdanie częściowe za każdy miesiąc z realizacji zadania publicznego sporządzone według wzoru (...) w terminie do dnia miesiąca następującego po miesiącu za który jest składane sprawozdanie*) pominięto podanie konkretnego dnia miesiąca, stanowiącego graniczną datę wywiązania się z tego obowiązku.

Jak wyjaśnił Starosta, *oznaczenie terminu nie było obowiązkiem zleceniodawcy i nie wiązało się z negatywnymi konsekwencjami dla zleceniodawcy a dla zleceniobiorcy oznacza przedłożenie sprawozdania bez zbędnej zwłoki.*

NIK zwraca uwagę, że z zapisów wzoru umowy nie wynikał obowiązek przedłożenia sprawozdania bez zbędnej zwłoki, co przy jednoczesnym braku wskazania konkretnej daty złożenia przez Zleceniobiorcę sprawozdania częściowego, mogło mieć negatywny wpływ na podejmowane przez Powiat czynności w ramach kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego według zasad określonych zgodnie z obowiązującymi w jednostce przepisami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 535, 839-843, 849)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starosty w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

⁹⁴ FV 00421/N0701/00417500/O03/16 z dnia 09 marca 2016 r., na kwotę 200 zł.

⁹⁵ FV 9/2016 z dnia 27 czerwca 2016 r., na kwotę 100 zł.

⁹⁶ Określonego w uchwale nr 464/15 Zarządu Powiatu Opolskiego z dnia 29 grudnia 2015 r.

1. Uwzględnienie w treści projektów indywidualnych umów w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej zawieranych z adwokatami zapisów dotyczących zasad zapewnienia zastępstw zgodnie z regułami ustalonymi przez Naczelną Radę Adwokacką.
2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją przez adwokatów i radców prawnych zobowiązań wynikających z zawartych z Powiatem umów w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie prawidłowego dokumentowania udzielanych porad.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia sierpnia 2017 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Celina Augustyn
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis

.....
Podpis